



Lainsäädännön arviointineuvosto

Lausunto Dnro: VNK/879/32/2018

12.6.2018

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi työaikalaksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Hallituksen esitysluonnos on huolellisesti valmisteltu, ja sen vaikutusarviot ovat pääosin laadukkaasti tehty. Luonnoksen perusteella saa hyvän käsityksen esitysluonnoksen vaikutuksista ja vaikutusmekanismeista. Esimerkiksi kansantaloudellisia vaikutuksia on kuvattu asianmukaisesti. Esitysluonnoksessa on myös yksityiskohtaisia kuvauksia lain aiheuttamista muutoksista. Esitysluonnoksen perusteella saa käsityksen asian taustasta, lain muutoksen tarpeesta, tavoitteista ja keskeisistä esityksistä. Esitysluonnoksessa on hyödynnetty runsaasti tutkimuskirjallisuutta vaikutusten arvioinnin tukena, mitä voidaan pitää suositeltavana.

Esitysluonnoksen keskeisimmät puutteet ja kehittämiskohteet ovat:

- i) Esitysluonnoksessa on kuvattu kattavasti erilaisia vaikutuksia, mutta niiden merkittävyyttä ja tarkempia kohderyhmiä on vaikea hahmottaa. Esitysluonnoksesta tulisi selkeämmin käydä ilmi, millaiseen määrään työntekijöitä ja työnantajia keskeisimmät muutettavat säännöt osapuilleen kohdistuisivat, esimerkiksi joustotyön lisääminen. Esitysluonnoksessa tulisi selkeämmin erotella lain aiheuttamat merkittävät muutokset vähemmän merkittävistä.
- ii) Esitysluonnoksessa on vähän määrällisiä arvioita vaikutuksista. Laki on pitkälti mahdollistavaa lainsäädäntöä, jolloin vaikutusten arviointiin liittyy ymmärrettävästi paljon epävarmuuksia. Keskeisimmistä esityksistä tulisi esittää määrällisiä arvioita tarvittaessa suurellakin vaihteluvälillä.
- iii) Esitysluonnoksessa tulisi arvioida vaikutuksia julkiseen talouteen. Tuottavuuden parantumisella on välillisiä vaikutuksia julkisen talouden verokertymiin ja julkisen talouden kestävyysasteeseen. Lisäksi julkisen sektori on merkittävä työllistäjä ja työnantaja.
- iv) Sukupuolivaikutuksia tulisi arvioida tarkemmin esitysluonnoksessa. Luonnoksessa keskitytään kuvaamaan tämänhetkistä tilannetta, ei niinkään lain aiheuttamaa muutosta. Esitysluonnoksesta tulisi käydä ilmi, vaikuttavatko esimerkiksi yötyön muutokset ja työaikapankki eri tavalla miehiin ja naisiin.

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää pääosin säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvosto suosittelee, että hallituksen esitystä täydennetään neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

1 Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi työaikalaki, joka korvaisi vuoden 1996 työaikalain. Esityksen tavoitteena on ajantasaistaa työaikalaki vastaamaan elinkeinorakenteen ja työn tekemisen tavoissa tapahtuneita muutoksia sekä tehdä työakadirektiivistä ja muista kansainvälisistä reunaehdoista johtuvia tarkistuksia. Pääperiaatteiden osalta esityksessä on pidättäytytty voimassa olevan työaikalain sääntelytavassa.

Työaikalain soveltamisalaa täsmennettäisiin erityisesti sellaisten työntekijöiden osalta, jotka työskentelevät johtavassa asemassa tai heillä on muutoin mahdollisuus päättää työajoistaan. Muutokset

eivät kuitenkaan merkittävästi muuttaisi soveltamisalaa. Esityksessä ehdotetuilla muutoksilla pyritään varmistamaan joustavat työaikajärjestelyt erilaisten yritysten ja työnantajayhteisöjen tarpeisiin sekä toisaalta helpottamaan työntekijöiden työn ja yksityiselämän yhteensovittamista.

Laissa säädettäisiin uudesta joustotyöaika koskevasta työaikamallista ajasta ja paikasta riippumattomassa työssä. Joustotyöaika noudatettaessa työntekijä itse päättäisi työajastaan sekä työntekopaikastaan ja työnantaja puolestaan määrittäisi tehtävät ja niitä koskevat tavoitteet sekä kokonaisaikataulun. Joustotyöaika olisi ennen kaikkea työnantajan ja työntekijän väliseen luottamukseen perustuva työaikajärjestely.

Esityksessä ehdotetaan säännöstä, joka mahdollistaisi lakisääteisen työaikapankin käyttöönotosta sopimisen kaikilla työpaikoilla riippumatta siitä, onko työnantajaa sitovassa työehtosopimuksessa työaikapankkia koskevia määräyksiä. Työaikapankilla tarkoitettaisiin työ- ja vapaa-ajan yhteensovitusjärjestelmää, jolla työaika, ansaittuja vapaita tai vapaa-ajaksi muutettuja rahamääräisiä etuuksia voidaan säästää ja yhdistää toisiinsa.

Liukuvaan työaikajärjestelyyn ehdotetut muutokset lisäävät työntekijöiden työaikajoustoja. Ehdotuksella lavennettaisiin lisäksi työnantajan ja työntekijän oikeutta sopia keskimääräisen työajan järjestelyistä. Jaksotyön ja säännöllisesti teetettävän yötyön käyttöalaa koskevaa säännöstä ehdotetaan täsmennettäväksi siten, että se vastaisi paremmin työmarkkinoiden tarpeita. Lakiin ehdotetaan otettavaksi työaikadirektiiviin perustuvat enimmäistyöaika ja vähimmäislepoaikoja koskevat säännökset.

Työaikalainsäädäntö olisi edelleen pakottavaa oikeutta, mutta se kuitenkin sallisi laajasti laista poikkeamisen valtakunnallisten työmarkkinaosapuolten välisillä työ- ja virkaehtosopimuksilla. Lisäksi laissa olisi säännökset järjestäytymättömän työnantajan oikeudesta soveltaa yleissitovan työehtosopimuksen laista poikkeavia määräyksiä. Sääntelyä ja lain kirjoitustapaa on lisäksi pyritty kauttaaltaan selkeyttämään ja ajantasaistamaan.

2 Arvio hallituksen esitysluonnoksesta ja vaikutusarvioinneista

2.1 Yleiset huomiot

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnos on ymmärrettävästi kirjoitettu kokonaisuus, jonka perusteella saa kattavan käsityksen asian taustasta, nykytilasta ja tarpeesta lain muutokselle. Keskeiset tavoitteet ja esitykset käyvät ilmi esitysluonnoksesta.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa on tuotu esiin eri toteuttamisvaihtoehtoja, esimerkiksi ns. paikallisen sopimisen laajentamista. Esitysluonnoksessa on mainittu, miksi muista toteuttamisvaihtoehdoista on luovuttu. Vaikutusarviointeja muista vaihtoehtoista ei ole kuitenkaan tehty, joten niiden hyödyt ja kustannukset jäävät epäselviksi.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa on hyödynnetty tilastollista aineistoa ja luonnos sisältää paljon taulukoita ja kuvioita, jotka havainnollistavat nykytilan kuvausta.

Esitysluonnoksessa on esitelty eräiden muiden maiden työaikajärjestelmiä omassa luvussaan. Lisäksi muualla esitysluonnoksessa on verrattu mm. Suomen ja Ruotsin työaikojen joustavuutta ja yötyön yleisyyttä.

Arviointineuvosto katsoo, että näitä edellä mainittuja tietoja voisi koota teknisesti yhteen esitysluonnoksessa, jolloin Suomen ja muiden maiden järjestelmien vertailu olisi helpompaa.

Arviointineuvosto suosittelee, että laista tehdään jälkiarviointi. Jälkiarvointiin ja mm. tilastollisen aineiston keräämiseen tulee kiinnittää huomiota jo ennen lain voimaantuloa.

2.2 Taloudelliset vaikutukset

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksen perusteella saa hyvän käsityksen esityksen vaikutuksista ja vaikutusmekanismeista. Esitysluonnoksessa on käytetty vaikutusarviointien tukena runsaasti tutkimuskirjallisuutta. Tutkimukseen perustuva tieto auttaa hahmottamaan yleisellä tasolla lain muutosten aiheuttamia vaikutuksia. Tätä voidaan pitää suositeltavana tapana, etenkin kun työaikalaki vaikuttaa ilmeisemmin valtaosaan työntekijöitä ja työnantajia. Lisäksi esitysluonnoksen liitteestä löytyy asianmukaiset viitetiedot tutkimuksista, mutta ei kaikista.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on kuvattu yksityiskohtaisesti lain aiheuttamia muutoksia, mitä voidaan pitää myönteisenä. Esitysluonnoksen lopussa on myös yhteenveto esityksen keskeisistä vaikutuksista. Kooste on kattava, mutta arviointi on laadullista.

Arviointineuvoston näkemyksen mukaan esitysluonnoksessa on kuvattu monipuolisesti erilaisia vaikutuksia, mutta niiden merkittävyyttä on vaikea arvioida. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnoksessa eroteltaisiin lain aiheuttamat merkittävät muutokset vähemmän merkittävistä. Vaikutuksia voisi esimerkiksi luokitella niiden tärkeyden mukaan. Esitysluonnoksen perusteella on myös vaikea päätellä, kuinka suurta joukkoa lakimuutos käytännössä koskee.

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota siihen, että esitysluonnoksessa on vähän määrällisiä vaikutusarvioita. Laki on pitkälti mahdollistavaa lainsäädäntöä, jolloin vaikutusten arviointiin liittyy ymmärrettävästi paljon epävarmuuksia. Arviointineuvoston näkemyksen mukaan ainakin keskeisistä esityksistä tulisi kuitenkin esittää määrällisiä arvioita tarvittaessa suurellakin vaihteluvälillä. Esimerkiksi asiantuntija-arviot ovat mahdollisia.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on käsitelty kattavasti monia vaikutusalueita, mutta vaikutukset julkiseen talouteen puuttuvat. Kotitalouksia koskevia vaikutuksia on käsitelty jonkin verran työelämävaikutuksia arvioitaessa. Esitysluonnoksessa tulisi jakaa kotitalouksia ja työelämävaikutuksia koskevat vaikutukset omiin lukuihinsa. Vaikutusarvioissa on jonkin verran sellaista taustatietoa, joka tulisi sijoittaa aiempiin lukuihin.¹

2.1.1 Vaikutukset kotitalouksiin

Esitysluonnoksessa on kuvattu kattavasti ja yksityiskohtaisesti vaikutuksia työntekijöille. Esimerkiksi työaikapankkia, keskimääräistä säännöllistä työaika, yötyötä ja jaksotyötä koskevat muutokset käyvät ilmi esitysluonnoksesta. Lain soveltamisala laajenisi lievästi. Esitysluonnoksen mukaan joustamattomimmat työaikajärjestelyt ovat palvelu- ja myyntityöntekijöillä, joihin uudet joustomahdollisuudet eivät juuri vaikuta. Samoin valtaosaa prosessi- ja kuljetustyöntekijöitä liukumien laajentaminen ei koskisi.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksen perusteella saa yleisellä tasolla hyvän käsityksen esitysluonnoksen vaikutuksista työntekijöille. Myös yksityiskohtaisia vaikutuksia on kuvattu.

Arviointineuvosto katsoo, että työntekijöille aiheutuvien vaikutusten merkitystä tulisi tarkentaa esitysluonnoksessa. Esitysluonnoksen perusteella on vaikea päätellä, miten työaikalain muutos vaikuttaisi erilaisiin työntekijäryhmiin. Esitysluonnoksessa tulisi antaa suuntaa-antava arvio, kuinka suuri

¹ Säädosehdotusten vaikutusten arviointi (Ohjeet, oikeusministeriön julkaisu 2007:6). http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/76082/saadosehdotusten_vaikutusten_arviointi_ohjeet.pdf?sequence=1

osa työntekijöistä olisi uuden työaikalain piirissä. Esimerkiksi kuinka suuri prosentuaalinen osuus työntekijöistä tekee asiantuntijatyötä ja miten tämä uudistus vaikuttaa heidän asemaansa? Esitysluonnoksesta tulisi käydä ilmi, kuinka moni työntekijä tekisi esimerkiksi jaksotyötä tulevaisuudessa.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi esittää arvio taloudellisia vaikutuksia kotitalouksille. Esimerkiksi jaksotyöaika tulee vähentämään ylityökorvauksia. Esitysluonnoksessa tulisi olla suuntaa-antava arvio vaihteluvälillä ylityökorvausten muutoksesta. Lisäksi muita mahdollisia taloudellisia vaikutuksia, kuten esimerkiksi työaikapankin käyttöönottoa, tulisi käsitellä esitysluonnoksessa.

2.1.2 Vaikutukset yrityksiin (ja muihin työnantajiin)

Esitysluonnoksessa on tuotu esiin työaikajärjestelyjen merkitys yritysten tuottavuuskehitykselle sekä kuvattu yksityiskohtaisesti lain muutoksen vaikutuksia työnantajiin. Esitysluonnoksessa käsitellään mm. säännöllisen työajan järjestämisen, työvuorojen suunnittelun, liukumien ja työaikapankin vaikutuksia. Yritysten hallinnollista taakkaa on arvioitu määrällisesti. Vaikutusarvioissa on käytetty apuna mm. työ- ja elinkeinoministeriön sääntelytaakkalaskuria.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa on käsitelty laaja-alaisesti vaikutuksia yrityksille. Laadullisten arviointien perusteella saa hyvän käsityksen vaikutuksista myös yksityiskohteisemmalla tasolla.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa on sovellettu sääntelytaakkalaskuria etäpäivien kirjaamiskustannuksista. Lisäksi on arvioitu työajan seurantajärjestelmistä aiheutuvaa hallinnollisen taakkaa erikokoisille yrityksille sekä annettu määrällinen arvio sääntelytaakan kokonaisuudesta. Esitysluonnoksen perusteella jää kuitenkin epäselväksi, sisältyykö kaikki hallinnollinen taakka laskelmiin.² Kansainvälisen sääntelytutkimuksen havaintojen mukaan koko yrityskenttää koskevien sääntelyvelvoitteiden aiheuttama kustannusrasitus on suhteellisesti suurempi pienille kuin muille yrityksille.³

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota siihen, että esitysluonnoksessa on esitetty hyvin vähän määrällisiä yritysvaikutusarvioita. Lisäksi lainmuutoksen mittakaava ja merkitys työnantajille tulisi käydä selkeämmin ilmi, esimerkiksi kuinka suurta joukkoa yrityksiä ja muita työnantajia laki koskee.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi esittää arvio yrityksille aiheutuvista taloudellisista vaikutuksista. Jaksotyön teettäminen lisääntyy, joka vähentää ylityöitä ja siten vähentää tarvetta ylityökorvausten suorittamiseen. Toisaalta työaikalain ja samalla ylityökorvausten piiriin tulee lisää työntekijöitä. Arvio esimerkiksi näistä muutoksista tulisi esittää esitysluonnoksessa.

2.1.3 Vaikutukset julkiseen talouteen

Hallituksen esitysluonnoksessa ei ole käsitelty vaikutuksia julkiseen talouteen.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi arvioida vaikutuksia julkiseen talouteen. Tuottavuuden parantuminen kohentaa todennäköisesti yritysten kannattavuutta ja vaikuttaa myönteisesti julkisen talouden verokertymiin. Toisaalta tuottavuuden kasvu nostaa palkkoja yksityisen sektorin lisäksi myös julkisella sektorilla. Verotulojen kasvu vaikuttaa myönteisesti julkiseen talouteen, mutta palkkojen nousu voi heikentää julkisen talouden kestävyyttä pitkällä aikavälillä.

² Työaikalaki on työ- ja elinkeinoministeriön yksi yhdestä –hankkeesta mukana, mutta esitysluonnoksessa ei ole kerrottu hankkeesta tai sen vaikutusta arviointityöhön.

³ Kts. esimerkiksi: Määttä & Tala (2015): Mitä sääntely maksaa – sääntelytaakan ja lainsäädännön kustannusten tarkastelua. Edilex, <https://www.edilex.fi/artikkelit/14952>.

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota siihen, että julkinen sektori on merkittävä työllistäjä. Esitysluonnoksen perusteella jää epäselväksi, onko työnantajavaikutuksia käsitelty lähinnä yritysten näkökulmasta. Laki voi vaikuttaa julkisen sektorin kustannuksiin ja lain toimeenpano voi aiheuttaa hallinnollista taakkaa.

2.1.4 Vaikutukset kansantalouteen

Hallituksen esitysluonnoksessa on tuotu esiin, että joustavien työaikajärjestelyn yhteys työn tuottavuuteen voi olla suoraa tai välillistä. Tutkimuskirjallisuuteen perustuvien arvioiden lisäksi eritysluonnoksessa on arvioitu kotimaisella aineistolla työaikajoustavuuden ja palkkojen yhteyttä. Esitysluonnoksen mukaan ei voida varmuudella sanoa, selittääkö korkea tuottavuus työaikajoustoja vai työaikajoustit tuottavuutta.

Esitysluonnoksessa käsitellään myös työllisyysvaikutuksia. Esitysluonnoksen mukaan taloustieteessä tyypillisesti arvioidaan, että työn tuottavuuden parantuminen kohentaa työllisyyttä pitkällä aikavälillä. Myös tämän esityksen arvioidaan kokonaisuudessaan parantavan työllisyyttä. Tarkempia arvioita työllisyyden parantumisesta ei ole annettu.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että kansantaloudellisia vaikutuksia arvioitaessa on kiinnitetty huomiota olennaisiin seikkoihin. Arviointineuvostolla on vain pieniä lisäsehdotuksia tähän osioon.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on asianmukaisesti kiinnitetty huomiota työn tuottavuuteen. Esitysluonnoksessa voisi tuoda esiin, että työn tuottavuuden kasvuvauhti määrää pitkälti bruttokansantuotteen kasvuvauhdin, jonka vuoksi tuottavuutta on tärkeä seurata. Lisäksi voisi tuoda esille, että tehtyjen työtuntien määrän mahdollinen vähentyminen voi vaikuttaa negatiivisesti bruttokansantuotteen kasvuun.

2.3 Viranomaisvaikutukset

Esitysluonnoksen mukaan lainmuutos ei aiheuta merkittäviä muutoksia työsuojeluviranomaisille. Aluksi muutos saattaa lisätä mm. asiakasneuvonnan tarvetta.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksen kuvaus on riittävä, mutta taloudellisten vaikutusten mittakaava tulisi lisätä esitykseen.

2.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Hallituksen esitysluonnoksessa on käsitelty mm. sukupuoli-, työelämä-, terveys- ja hyvinvointivaikutuksia. Sukupuolivaikutusten osalta tuodaan esille, että työaikalaki mahdollistaisi joustavampien työaikojen sopimisen, joka yleensä lisää naisten osallistumista työmarkkinoille. Esitysluonnoksessa ei ole tarkemmin arvioitu, miten lain muutokset vaikuttavat eri sukupuoliin. Jaksotöiden osalta on kuitenkin todettu, että esitys voisi kaventaa sukupuolieroja jaksotyössä.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi arvioida tarkemmin sukupuolivaikutuksia. Esitysluonnos keskittyy kuvaamaan tämänhetkistä tilannetta, ei niinkään muutosta. Esitysluonnoksessa tulisi arvioida, vaikuttavatko esimerkiksi yötyön muutokset ja työaikapankki eri tavalla miehiin ja naisiin.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa on kiinnitetty huomiota erilaisiin työtekijöiden hyvinvointi- ja terveysvaikutuksiin.

Esitysluonnoksen mukaan keskimääräisen säännöllisen työajan käyttö sekä työaikapankkijärjestelyt voivat parantaa työntekijöiden työsuhteturvaa.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa voisi tuoda esiin kokemuksia siitä, miten joustavat työaikajärjestelyt edistävät työntekijöiden työsuhteturvaa. Lisäksi tulisi käsitellä sitä, miten laki vaikuttaa esimerkiksi osa-aikaisten työntekijöiden tasa-arvoiseen kohteluun.

3 Muut asiat

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu työaikalakia koskevasta hallituksen esityksestä, jonka työ- ja elinkeinoministeriö toimitti arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 21.5.2018. Lausunto on julkinen.

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää pääosin säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen vaatimukset. Esitysluonnosta tulisi kuitenkin täydentää kohdassa 2. esitetyllä tavalla.

Helsingissä 12. kesäkuuta 2018

Leila Kostiainen

Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja

Meri Virolainen

Arviointineuvos, arviointineuvoston sihteeri